



Faut-il un régulateur pour les réseaux techniques urbains ?

Dominique Lorrain

► To cite this version:

Dominique Lorrain. Faut-il un régulateur pour les réseaux techniques urbains ?. La régulation des services publics locaux, Feb 2000, France. pp.81-112. hal-00994454

HAL Id: hal-00994454

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-00994454>

Submitted on 22 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Faut-il un régulateur pour les réseaux techniques urbains¹?

Dominique Lorrain
CEMS, CNRS/EHESS

Résumé.

L'histoire des concessions puis des délégations de services publics en France est celle d'un système socio-technique à régulation légère : une régulation sans régulateur formel. Dans ce contexte l'expérience britannique avec ses agences de régulation a eu une forte influence. De nombreux groupes de travail ont été formés pour mieux cerner les spécificités de l'approche française ; ce texte s'inscrit dans ces réflexions. Il développe trois arguments : i) il est important de reconnaître qu'il existe des liens de long terme entre le cadre d'action défini par la puissance publique et le comportement des acteurs, ii) il faut examiner froidement certaines controverses, iii) avant de préconiser plus de régulation peut-être faut-il reconnaître cette évidence : le système est déjà régulé si bien que des réformes doivent viser à améliorer l'existant plutôt qu'à tout bouleverser.

Mots clés.

Gestion déléguée, France, eau et assainissement, régulation, régulation sans régulateur, firmes urbaines, controverses

L'harmonisation de la législation française aux règles de l'Union Européenne introduit une concurrence nouvelle et croissante dans les grands systèmes techniques - fer, poste, téléphone, électricité- et met en mouvement les entreprises publiques nationalisées qui en avaient la charge. Elles s'internationalisent, parfois sortent du domaine d'activité de leur monopole historique. Symétriquement les entreprises de réseaux techniques urbains font leur entrée dans ces domaines. De nombreux faits témoignent de ces croisements nouveaux entre ces deux familles d'entreprises de réseaux ; on assiste à la formation de groupes multi-secteurs (*multi-utility*). La question qui en découle est alors simple : le secteur de l'eau et de l'assainissement peut-il rester en dehors du mouvement de dérégulation des entreprises publiques ? Faut-il y introduire un régulateur indépendant ?

Concurrences entre entreprises, croisements de secteurs.

Télécom	Vivendi, challenger dans les télécoms; présente une offre complète: sur le cellulaire (SFR), le fil (le 7), internet (accord AOL), et l'intégration vers l'image (Canal+) et les contenus (Havas) Bouygues, présent dans le cellulaire, 3ème réseau et l'image (TF1) Suez-Lyonnaise, présent dans les réseaux câblés, concurrence possible s'ils offrent l'accès au téléphone.
---------	--

¹ Certaines idées de ce texte ont été discutées lors de la séance du 1er juin 1999 du Haut conseil du secteur public et dans la Lettre de l'Agence des Villes, novembre 1998 sous le titre : "Services publics locaux et gestion déléguée, contrôle et confiance". La version présentée correspond à une communication faite à l'Institut de la Gestion Déléguée (et publiée), *Table Ronde sur "la régulation des services publics locaux, Paris, 10 février 2000, pp. 81-112.*

SNCF	Vivendi, opérateur de chemin de fer en GB Deuxième transporteur urbain en France, CGEA/CGFTE
EdF	Vivendi, opérateur en France en complément de la cogénération. Producteur indépendant aux EU (Sithe). Suez-Lyonnaise, opérateur en France en complément de la cogénération. Pôle puissant autour de Tractebel.

Une autre source d'interrogation tient aux critiques qui depuis quelques années, ont accompagné la montée en puissance des groupes privés de réseaux urbains ce qui ne manque par d'ailleurs de soulever un paradoxe. La notion de délégation de services publics locaux a connu un très grand succès au cours des trente dernières années. Aujourd'hui, les deux grands groupes français - Vivendi et Suez-Lyonnaise - sont leader mondiaux. Ils ont su se diversifier, s'implanter patiemment à l'étranger pour y exporter du service public. Les qualités de cette manière de faire - le modèle français de service urbain- ont été reconnues par les instances internationales, la Banque mondiale, alors qu'elle restait totalement inconnue il y a quelques années encore². Et l'on rappellera que dans un pays qui souvent a pratiqué le "colbertisme industriel" ce résultat s'explique moins par une action volontaire de l'Etat que par des politiques d'entreprises accomplies dans la longue durée.

Si on était dans un secteur industriel "ordinaire" les questions qui se poseraient spontanément seraient : comment ces entreprises ont-elles fait ? Quelles sont leurs politiques industrielles et commerciales? On peut supposer que leurs clients sont satisfaits s'ils renouvellent et étendent leurs contrats. Quels sont ces motifs de satisfaction? Comment ce système socio-économique doté de stabilité, de propriétés reproductibles a-t-il fonctionné? Et comment est-il régulé?

Or l'étonnant est que la plupart des interrogations actuelles font l'impasse sur cet aspect des choses pour y entrer à partir d'une problématique du contrôle éclairée en arrière plan par la thématique de la collusion d'intérêt entre ces groupes et les élus locaux et par celle de l'abus de position dominante ; ils seraient trop gros et ne pourraient qu'en abuser. A cette situation il y a bien sûr une explication. Dans les années quatre-vingt dix, l'opinion publique a découvert le poids de ces grands groupes restés très discrets jusqu'alors, parce qu'ils entraient dans les médias, que le prix de l'eau augmentait et qu'ils se trouvaient pris dans le dossier du financement de la vie politique. La presse quotidienne a largement développé cette perspective (voir la page société du journal Le Monde sur dix ans). Et puis demander du contrôle va tellement dans le sens de nos habitudes juridiques.

Autrement dit, hier l'opinion n'avait pas d'opinion; aujourd'hui elle en a une très négative au moment où l'étranger trouve des qualités à ces solutions. Ne sommes nous pas décalés par rapport aux faits et prisonniers de préjugés ?

² Voir Financial Times 28-8-1999, p19, un article au titre explicite et élogieux qui fait suite à des rachats sur le marché américain par les deux grands groupes français " *With more than a century in the private sector, French water companies are showing the rest of the world how to manage their utilities*".

Quoiqu'il en soit de ce décalage, force est de constater que l'influence étrangère et son expérience de régulateurs indépendants, que la réorganisation des entreprises publiques de réseaux dans le cadre de l'Union Européenne et que certaines critiques nationales se conjuguent aujourd'hui pour réclamer plus de contrôle dans ce secteur. Faut-il pour autant créer un nouvel outil de régulation ? Et si oui autour de quelles missions ?

Les solutions que nous proposons à la fin de ce texte se trouvent guidées par trois séries de considérations. i) Il est important de reconnaître qu'il existe des liens de long terme entre les règles, le cadre d'action tracés par la puissance publique et le comportement des acteurs. ii) Il faut examiner froidement certaines controverses. iii) Avant de préconiser plus de régulation peut-être faut-il reconnaître cette évidence : le système est déjà régulé si bien que des réformes doivent viser à améliorer l'existant plutôt qu'à tout bouleverser.

Sur le rôle de la puissance publique.

1. L'action de la puissance publique produit des effets sur les marchés, sur les firmes, sur les résultats de l'action. Le choix d'une bonne architecture institutionnelle ou d'une bonne régulation constitue un exercice stratégique dont la portée ne peut s'apprécier qu'à moyen et long terme. De nombreux travaux d'histoire et d'économie institutionnelle ont montré combien le succès de l'action passait par l'invention de solutions institutionnelles adaptées : Chandler et North pour les chemins de fer, Hughes et Salsbury pour l'électricité, Williamson pour une généralisation à l'économie des firmes. Il existe une relation de longue durée entre structures et stratégie. Elles doivent être soigneusement ajustées. C'est une mission de l'Etat que de bien examiner les cadres d'action, les règles et leurs effets sur les acteurs.

Dans le même esprit il faut rappeler la distinction entre les notions de réglementation et celle d'architecture institutionnelle et de cadre réglementaire. La première notion concerne la production des règles et les moyens de leur contrôle. La seconde concerne l'organisation des marchés, le niveau de l'autorité organisatrice. C'est une question essentielle et trop souvent négligée. Selon qu'un secteur relève d'une seule autorité organisatrice ou de milliers on se trouve dans une structure de marché plus ou moins compétitive. Une architecture institutionnelle fragmentée permet d'obtenir des mises en compétition des firmes qui rendent moins nécessaire l'action d'une structure de régulation aux pouvoirs étendus.

Autrement dit, si nous poursuivons l'idée du lien entre le cadre d'action et les comportements des firmes, la puissance publique peut tout autant agir en édictant des règles, la voie classique, qu'en agissant en amont par le *design* adapté du cadre d'action. Il est des cadres plus ou moins incitatifs à une mise en compétition et ils expliquent ensuite en bout de course la nature plus ou moins forte de la régulation. La comparaison terme à terme du secteur de l'eau en France et en Angleterre est très révélatrice de ces différences. Les réseaux techniques urbains en France sont aujourd'hui très fortement réglementés et contrôlés ; la voie d'une amélioration de leur efficacité ne réside pas dans plus de règles, ou plus de régulation mais sans doute dans un premier temps dans un examen des règles existantes afin d'en améliorer le caractère incitatif. Si l'on admet la différence entre réglementation et régulation, avant de créer de nouvelles règles, on pourrait se demander comment mettre la réglementation au service de la régulation³.

³ Je suis redevable de discussions avec Ch. Defeuilley pour cette argumentation. Voir Contrats complets et régulation des services publics (10/1999) et La délégation de service public : une analyse à partir de la théorie des contrats (10/1998).

2. L'histoire des réseaux techniques fait ressortir l'existence de modèles de référence qui ont varié dans le temps. Ainsi trois grands modèles ont successivement inspiré l'organisation de ces secteurs : un modèle local autour des réseaux d'eau au milieu du 19^e siècle, un modèle national autour de l'électricité vers 1920, le modèle des télécommunications à partir des années soixante-dix (Tarr 1999).

A chaque période ils servent de référence, constituent un implicite pour l'action. C'est ainsi qu'à la fin du XIX^e siècle l'organisation du gaz de ville était pensée à partir de la référence de l'eau avant de trouver son inspiration dans l'électricité. Aujourd'hui, la plupart des solutions tendent à être pensées à partir du modèle des télécommunications - séparation des fonctions du réseau et des services, régulation externe, accès au réseau par mise aux enchères, ouverture à la concurrence- sans que l'on s'interroge sur cette possible généralisation (Curien 1994). A l'inverse, les expériences négatives fonctionnent comme des modèles repoussoir, pour reprendre l'expression de Dumez et Jeunemaître.

De ce rappel on retiendra la nécessité de conserver une certaine distance par rapport aux modes d'un moment. Il convient d'introduire de la relativité dans l'idée d'une solution universelle commune à tous les réseaux⁴. Chaque modèle a une unité et une logique interne. La bonne réforme est celle qui en tient compte et qui optimise et non celle qui casse.

Par exemple, on ne peut reproduire les solutions régulatrices du secteur de l'eau en Angleterre en les coupant du cadre général dans lequel elles s'inscrivent. La réforme y a combiné une privatisation par vente d'actifs qui offre un horizon temporel quasiment illimité aux firmes et leur accorde un monopole territorial dans l'eau et l'assainissement, dans des territoires de grande taille (des régions). Les *Regional Water Corporations* disposent donc de pouvoirs très étendus. De plus, ceux-ci ne sont pas compensés par le poids des élus locaux car dans l'architecture du système anglais les maires ne disposent pas de pouvoirs forts et la compétence eau et assainissement leur échappe. Tous ces éléments rendent donc nécessaire un contrepoids. Le système ne peut s'équilibrer sans un régulateur doté de pouvoir très importants.

Encadré 1. Quelques grands groupes multi-réseaux.

France

Bouygues, \$17bn, construction, télévision, téléphone, eau.

EDF, \$30bn, électricité, cogénération, eau.

Suez-Lyonnaise, \$31bn, environnement, électricité, déchets, construction.

Vivendi, \$34bn, environnement, communication, construction.

Europe

RWE, \$42bn, énergie, chauffage urbain, déchets, construction, dépollution, télécoms, eau.

Veba, \$47,8bn, énergie, déchets, immobilier, télécoms.

Endesa, \$8,2bn, énergie, déchets, eau.

Iberdrola (Electricidade de Portugal), électricité, gaz, télécoms, eau.

Union Fenosa (Cambridge Water), électricité, gaz, eau

ENI (Italgas, Galp), énergie, gaz, eau.

Enel, \$20bn, électricité, eau, télécoms, internet

United Utilities (North West Water), eau et distribution électrique dans la même région.

⁴ La réformes des *utilities* en Angleterre commence à faire ressortir une spécificité du secteur de l'eau; il resterait le dernier monopole naturel tandis que les autres secteurs font plus appel à des mécanismes de compétition par le marché permettant de réduire la régulation. Financial Times March 26, 1998.

Etats-Unis

USA Waste/WMX, \$11bn, n°1 mondial des déchets, cogénération.

Duke Power, \$16,3bn, électricité, gaz, IPP.

Southern California Edison (Mission), électricien intégré, IPP.

Southern Co. \$12,4bn, électricien intégré, internationalisé.

Japon

Tokyo Electric Power, \$41,5bn, électricité, cogénération, télécommunications.

Ebara, \$4,6bn, pompes, traitement de l'eau, dépollution, électricité.

Sogo Shosha, Mitsui, Mitsubishi, Marubeni, ciment, centrales électriques, usines de traitement.

Pays émergents.

Cheung Kong, \$5bn, immobilier, infrastructures portuaires, électricité, télécoms, ciment, routes, parkings, eau.

Enersis, \$3,2bn, production et distribution d'électricité, eau.

Nouveaux entrants, non utilities

Bechtel, \$9bn, ingénieur : énergie, transport, régulation de flux, eau.

Enron, \$40bn, groupe intégré dans l'énergie, gaz (transport et distribution), production électrique (IPP), eau.

Mannesmann, \$27bn tuyaux, télécoms, ingénierie de régulation.

(chiffres d'affaires en milliards de dollars: \$bn)

3. La réforme des entreprises de réseaux s'inscrit dans un contexte de compétition nouvelle et accrue entre grandes firmes et entre modèles d'action. Par conséquent, les jugements qui sont produits sur les firmes françaises, leur taille, leur niveau de diversification, leurs niveaux de rentabilité doivent s'apprécier dans ce nouveau cadre international. Une comparaison sommaire des groupes français avec leurs principaux concurrents montre qu'ils ne sont pas de taille exceptionnelle pour intervenir dans ce "*big game*" (encadré 1).

Relevons qu'un débat a été lancé fin 1999 par plusieurs dirigeants des firmes anglaises de l'eau ; il se demandent s'il ne faudrait pas leur permettre de procéder à des rapprochements car ils considèrent ne pas avoir la taille critique dans ce marché mondial⁵.

Controverses sur les réseaux techniques urbains.

4. Le prix de l'eau est un bon exemple des incompréhensions actuelles. Le magazine des consommateurs "Que Choisir" dans son numéro de Septembre 1998, titre "*Le scandale des factures d'eau*". Titre choc ; affirmations brutales dans le dossier ; interview d'un maire qui met la corruption au cœur du système. Et le journal développe ses solutions : prix unique de l'eau, contrôles renforcés partout ; au moment du choix, dans les actes d'exploitation, en fin de contrat. Examinons les critiques, elles sont au nombre de trois : la hausse trop forte, le poids dans le budget des ménages en particulier pour les plus pauvres, les écarts entre les villes.

⁵ Financial Times November 3, 1999, article à partir d'une prise de position du directeur de Thames Water.

41. *La hausse.* La comparaison des prix des différents services publics établit clairement que la facture d'eau a progressé plus vite que la hausse générale des prix. Selon une statistique du Syndicat des Producteurs et Distributeurs d'Eau portant sur la période 1990/99 l'indice INSEE du coût de la vie est passé de 100 à 117,8 tandis que l'indice global de l'eau passait à 182,4⁶. Cette forte hausse contraste avec les gains de productivité réalisés dans l'électricité et les télécommunications mais sommes nous dans les mêmes industries et au même moment du cycle des produits ?

Malgré ces hausses récentes, le prix de l'eau en France se situe à un niveau satisfaisant en comparaison des autres pays industriels (voir encadré 2) car tous ont connu une forte progression depuis la fin des années quatre-vingt. Olivier Coutard rapporte ainsi qu'en Ile de France le prix de l'eau a augmenté en termes réels de 60% entre 1984 et 1994 et de 58% en moyenne en Angleterre pour la période 1985/95. "A Stuttgart, les prix ont augmenté de 67% en marks courants entre début 1990 et début 1997 et sur la même période à Berlin le prix du m3 d'eau a été multiplié par 22 !" ⁷... parce que l'eau était presque gratuite à l'est.

Un examen plus en détail du document du SPDE fait ressortir que cette hausse s'explique moins par la dépense en eau que par l'assainissement. L'indice eau passe à 136,1, celui de la redevance FNDAA à 147,4, l'assainissement à 225,4 et les redevances aux Agences de l'eau passent à l'indice 401,8.

Ce qui revient à dire que pour dépolluer une ressource en eau brute qui se dégrade et pour traiter les rejets urbains la collectivité a fait un effort important de dépollution au cours du sixième et du septième programme des agences de bassin. Cet effort s'est traduit dans les factures d'eau dans la mesure où le système en vigueur considère que les coûts du cycle de l'eau doivent pouvoir être imputés sur les consommations réelles des acteurs. De ce rappel on déduira deux enseignements: i) Si les dispositifs institutionnels avaient été différents les charges de dépollution auraient par exemple pu passer par l'impôt et auraient été indolores ; la facture d'eau aurait peu varié et tout le débat autour des hausses de prix imputé aux entreprises aurait été sans objet. ii) Si l'on admet que les hausses proviennent pour partie des efforts de dépollution d'une ressource en eau qui se dégrade, le scandale réside-t-il dans la hausse des prix ou dans celle des pollutions avec des pollueurs qui n'ont rien changé de leurs pratiques ? Dans un domaine comme celui de l'eau il s'avère essentiel de combiner des analyses économiques avec des approches industrielles en termes de cycle technique, ici "rien ne se perd tout se conserve" et donc raisonner sur le dernier maillon conduit à une vue déformée du problème.

Encadré 2		Prix de l'eau (pour les gros consommateurs localisés au centre des grandes villes).	
Allemagne	1,89	France	1,22
Danemark	1,62	Angleterre	1,17
Belgique	1,53	Etats-Unis	0,51
Pays-Bas	1,24	Canada	0,40

en dollar US par m3 Source: enquête NUS, Financial Times September 30, 1998.

⁶ Statistique présentée dans le rapport du Haut Conseil du Secteur Public - Quelle régulation pour l'eau et les services urbains ? - décembre 1999, p9bis.

⁷ O. Coutard, La face cachée du service universel : différenciation technique et tarifaire dans le secteur de la distribution d'eau potable en Europe. Latts, ENPC, janvier 2000.

42. *Le poids dans les budgets des ménages.* Reste que l'interprétation des indices doit être raccordée aux montants réels. Ne risque-t-on pas d'aboutir à un prix trop important dans les budgets des ménages ? Inversement, si l'on part d'un prix faible une forte hausse (problématique certainement) peut se traduire par des budgets ménages modérés et donc expliquer une globale satisfaction des clients. Quels éléments de mesure peut-on apporter sur ce point ?

L'enquête de la DGCCRF sur le prix de l'eau établit des cartes de budgets-ménages départementaux pour une consommation de 120 m³/an ce qui correspond environ à la consommation d'un ménage de 2 personnes pour un standard de 180l/j/h. Cette carte permet d'établir des extrêmes compris entre 2 600F et 1 400F, soit 22F et 12F/m³⁸. Ces données peuvent être croisées avec cinq niveaux de revenus des ménages : le Rmiste, le salarié pauvre, le salarié au Smic, le salarié médian et celui se situant au début du décile supérieur. Nous avons retenu l'hypothèse la plus restrictive de ménages à un seul revenu (voir encadré 3). Il en résulte quatre cas de figures problématiques avec des poids de la dépense en eau de plus de 3%. C'est le cas pour un ménage n'ayant pour seul revenu que le RMI et ce dans toute situation de tarif. C'est aussi le cas des *working poor*, salariés ne travaillant pas à temps plein et des Smicards dans l'hypothèse d'un seul revenu et d'une localisation dans un département au tarif fort (22 F/m³). Pour tous les autres cas, le budget eau se situe en dessous de 3%. Sans rentrer dans une discussion détaillée car il faudrait croiser ces données avec les enquêtes consommation/ménages de l'INSEE pour apprécier la place réelle du budget eau au côté de celui des autres services publics, deux points nous semblent établis. Ils confortent les résultats d'une table ronde organisée par le Commissariat Général du Plan sur le thème du service universel et de la cohésion sociale⁹ : i) Malgré une hausse importante on ne peut dire que l'eau représente un budget important pour la grande majorité des français, ii) Néanmoins il conviendrait de se pencher sur le problème de la pauvreté "durable". En effet, si l'on regroupe les chiffres des Rmistes, ceux des salariés pauvres (15% des salariés soit 2,8 millions qui gagnent moins de 4 866 F/mois) et ceux des retraités ayant perdu leur conjoint, on arrive à une population de plusieurs millions. Leur situation concerne globalement tous les services publics en réseau. Et ce problème qui se trouve bien plus du côté des revenus que de la hausse du prix des services publics pose la question de l'égalité de tous pour l'accès aux réseaux.

Encadré 3 Le poids du budget de l'eau.

5 types de revenus des ménages			Eau, extrêmes départementaux (120m ³ =	
			2 600F/an	1 400F/an
RMI,	2 500*12	30 000F	8,7%	4,7%
Working poor,	3 500*12	42 000F	6,2%	3,3%
SMIC,	5 200*12	62 400F	4,2%	2,2%
Salaire médian	7 500*12	90 000F	2,9%	1,5%
Décile supérieur	17 000*12	204 000F	1,3%	0,7%

Source : carte de la DGCCRF, pour les budgets extrêmes départementaux et 120m³/an de consommation

43. *Les écarts sur le prix de l'eau* constituent un autre exemple des passions qui entourent ces sujets avec l'argument souvent repris d'un écart allant de 5 à 34F/m³ d'où il est ensuite

⁸ Carte de la DGCCRF, publiée dans le rapport du Haut Conseil op. cité, p8bis. L'enquête menée pendant 5 ans par l'Agence Loire Bretagne et qui travaille à partir d'une consommation annuelle de 150 m³/ménage aboutit aux mêmes ordres de grandeur pour la dispersion des budgets annuels

⁹ Groupe de travail Bergognoux, régulation des services publics en réseau, réunion de 11 -, 1999.

aisé de filer l'argument de l'égalité de tous devant le service public, mise en cause¹⁰. Reprenons les faits et différents aspects du débat public.

i) Ces cas sont extrêmes et ne reflètent pas du tout la dispersion statistique. Plusieurs enquêtes convergent actuellement pour établir une concentration autour d'une valeur centrale de 17F/m³¹¹ qui incorpore ce qui revient au distributeur et aux autres acteurs (Agences de bassin, collectivités territoriales, fonds de péréquation). La liste publiée par "Que Choisir" ne montre pas autre chose. Sur les 202 villes étudiées 67,3% se trouvent concentrées autour de la valeur centrale plus ou moins 3 points. On ne compte que deux cas à plus de 25F/m³ et aucune ville à moins de 10F/m³ (encadré 4).

Six villes au prix élevé s'expliquent ainsi : trois sont localisées à l'ouest, l'explication vient des consommations saisonnières et de l'effet nitrates (St Malo, Paimpol, Perros-Guirec) ; une autre avait pris du retard d'équipement (Dreux) et deux villes industrielles, où la ressource est polluée, ont dû faire des efforts importants (Forbach, Le Creusot). Il n'a donc rien d'aberrant.

Encadré 4 Répartition des villes selon le prix de l'eau

prix en F/m ³	26+	25/21	20	19	18	17	16	15	14	13/10	9-
nombre 202	2	25	13	22	19	16	22	29	15	39	0

Source: Que Choisir, n°352, septembre 1998.

ii) Si on poursuit le raisonnement de ceux qui mettent en avant l'extrême des écarts sur le prix de l'eau, il faudrait opter pour un prix unique comme pour l'électricité. A nouveau cela mérite discussion. Il faut rappeler qu'en économie les prix donnent de l'information. Dans notre cas, des prix très élevés avertissent d'un problème : un rattrapage d'investissement, une montée de la pollution de la ressource etc... Le prix pour ces territoires doit être considéré comme un capteur qui permet à la collectivité d'être informée en temps réel des transformations. Si nous avions un prix de l'eau unique on se priverait de cette information. Un prix unique retarderait les interventions car il masquerait le coût des premiers investissements de dépollution dans ces territoires qui servent aujourd'hui d'alerte, en les diluant dans un prix qui incorporerait des réseaux qui ne seraient pas concernés par ce nouveau problème. Donc la hausse ne serait pas visible, le problème occulté et la prise de conscience retardée. Et comme dans la métaphore d'un nénuphar qui double chaque jour sa surface mieux vaut intervenir le plus tôt possible et non l'avant dernier jour.

iii) Une autre critique quant aux prix tiendrait à un écart entre gestion publique et gestion privée ; cette dernière serait plus élevée. Plusieurs rapports de la Cour des Comptes ont développé ce résultat. Statistiquement, la différence est effectivement observable (encadré 5). Cependant, l'écart se réduit. Il était de 18% en début de période pour être de 12% en 1998 et il est suffisamment faible pour que l'on puisse s'interroger sur le différentiel obtenu par des différences de traitement fiscal entre régies et sociétés du droit commercial (impôt sur les sociétés, taxe professionnelle, 1% patronal) et par une comptabilisation des frais généraux différentes. Mais là n'est pas le plus important.

¹⁰ Voir le rapport du Haut Conseil op. cité. Voir aussi O. Coutard, in *La ville éclatée*, May et ali (dir.), Editions de l'aube, 1998, p144 et suiv.

¹¹ Agence de l'eau Loire-Bretagne, Suivi du prix de l'eau. Note de synthèse, décembre 1995, étude réalisée sur la période 1991-1995 par l'ENGEES (Strasbourg) et la Fondation des Villes (Bordeaux). Voir l'enquête menée en Seine Normandie et les travaux de la DGCCRF.

**Encadré 5 Niveau des factures en francs pour une consommation de 120 m3
France entière**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Régies en FF	1220	1355	1489	1621	1716	1803	1850
Gestions déléguées,	1485	1625	1784	1908	1993	2050	2099
R/G.déléguée	0.82	0.83	0.83	0.85	0.86	0.88	0.88

Source DGCCRF, rapport Haut Conseil, op. cité, p13bis.

Dans ces comparaisons il y a un biais que bien peu d'observateurs ont relevé. La "population" des régies comprend un certain nombre d'exploitations qui ont une gestion "tranquille" : faibles investissements et petits prix. Tandis qu'en général les Villes ont recours à la gestion déléguée pour moderniser leur service. Si l'on raisonne toutes choses égales par ailleurs les écarts disparaissent. L'enquête annuelle sur les prix de l'eau menée par l'Agence de bassin Loire-Bretagne établit même que des syndicats intercommunaux qui modernisent en régie des réseaux péri-urbains se situent en haut de la fourchette des prix. De sorte que la politique industrielle menée sur le réseau par un syndicat intercommunal ou par une commune isolée, la nature de l'urbanisation représentent les facteurs principaux d'explication du prix, plus que la nature de l'opérateur.

Cette façon de dire peut être formalisée. La différence de prix entre des territoires tient à plusieurs facteurs.

1. L'origine de la ressource en eau, plus ou moins polluée, a des conséquences sur les traitements de potabilisation.
2. Les Villes ont des besoins en programmes de travaux différents. Ils tiennent à leur croissance urbaine, à l'héritage des décennies passées. Certaines vont tirer parti d'un équipement en avance sur les besoins tandis que d'autres doivent rattraper un retard. Elles ne se positionnent pas de la même façon dans le cycle de long terme¹².
3. Interviennent enfin les implications financières des investissements. Comment ont-ils été financés ? Par le budget principal ? Les cash flow du secteur ? Les emprunts ?

$$\text{prix} = f(\text{ressource, besoins, investissements}).$$

Encadré 6 Les variables amont du prix.

<u>Paramètre</u>	<u>gradation</u>		
Ressource	bonne	moyenne	dégradée
Héritage	avance	équilibre	retard
Croissance	forte	faible	nulle
Besoins	forts	faibles	très faibles
Décision d'investir	intense	régulière	faible

¹² Par exemple, Lyon dans les années 1920, se lance dans de grands programmes d'investissements et se contente ensuite de gérer l'existant jusqu'à ce que le gel de son usine d'alimentation en eau, dans les années 1990, lui donne un sérieux avertissement et entraîne un nouveau programme de travaux. Selon que l'on place le curseur en 1989 ou 1995 les ordres de grandeur des investissements changent significativement. Voir F. Scherrer, in *Gestions urbaines de l'eau*, D. Lorrain (dir.), Economica 1995, p49. Voir aussi *Revue de Géographie de Lyon*, 2/1995.

La différence observée entre régie et gestion déléguée s'explique aussi par des pratiques comptables différentes. Le calcul du prix de l'eau peut s'arrêter à trois niveaux différents.

1. Le premier niveau est celui des coûts d'exploitation annuels ; ils reflètent les dépenses "cash" de l'exploitant. Leur prise en compte ne pose pas de problèmes, sauf parfois pour l'imputation des coûts réels de services rendus par la Mairie à sa régie : partage de bureaux, frais de gestion, partage de services comptables, juridique et du personnel.
2. Le second niveau est celui des amortissements du matériel et des équipements sur un horizon de 5 à 15 ans. Les régies et la comptabilité publique ont tardé en général à appliquer pleinement ces techniques bien maîtrisées par le secteur privé. Aujourd'hui cette différence s'atténue. On relèvera que la comptabilité privée offre une puissante incitation à ce type d'usage. Dans un compte de résultat (autrefois compte d'exploitation général), les amortissements s'inscrivent en charge et donc viennent réduire le profit d'exploitation qui supportera l'impôt. Echappant à ce dernier, les régies n'ont pas eu la même vigilance¹³.
3. Les choses deviennent plus subtiles pour l'incorporation comptable des dépenses de très long terme, comme les émissaires, les réservoirs, ils s'amortissent sur 50 ans. A nouveau les régies et les gestions déléguées n'appliquent pas les mêmes méthodes de calcul. La comptabilité publique enregistre des dépenses d'investissements (autrefois sur fonds publics) et ensuite du fonctionnement ; spontanément elle ne raccorde pas ces deux budgets en considérant que le coût d'exploitation doit incorporer une fraction de tout l'investissement de long terme. Les travaux anglais parlent du "*old cash system*". Inversement la comptabilité privée pratique depuis longtemps une technique de provision.

Au-delà des implications que ces méthodes ont sur la mesure des coûts et donc sur les prix, ces actes techniques témoignent d'un certain rapport au temps, d'un rapport entre les générations. La comptabilité publique avec sa coupure entre investissement et fonctionnement, représente un dispositif désinvolte quant aux rapports entre les générations, même s'il est totalement vertueux en raison du luxe de contrôles qu'il applique à la justification de chaque dépense. Et là réside un vrai paradoxe. Cette comptabilité épiluche tout sans voir le long terme. On ne s'y pose la question du financement d'investissements de capacité que lorsque les problèmes se posent. Cela conduit à des dépenses au profil en escalier (*stop and go*), là où il aurait fallu lisser les courbes pour en atténuer le fardeau pour les consommateurs. Inversement, le système de la concession repose totalement sur le principe du temps long parce que les exploitants travaillent avec des équipements pour lesquels ils ne disposent que d'une propriété limitée dans le temps, et qu'ils doivent être en mesure de remettre à la puissance publique en fin de contrat, en bon état de marche. Ce concept de propriété limitée et les principes généraux de mutabilité et de continuité du service public se conjuguent pour faire de l'investissement de maintenance un processus permanent.

Le problème pour ces points, aujourd'hui largement admis par la communauté des spécialistes est qu'il ne sont pas spontanément visibles. La première perception demeure bien sûr celle d'une facture qui monte et de prix "privés" en moyenne plus élevés. Cette sensibilité collective témoigne sans doute d'une perception inconsciente de l'idée que nous nous faisons de l'eau parmi d'autres biens et services. De nombreux postes du budget des ménages sont plus importants que celui de l'eau et pourtant ils n'entraînent pas les mêmes réactions. Une grande partie du débat repose sur l'implicite d'un bien naturel, libre et gratuit. Et nous peinons collectivement à admettre que cet "âge d'or" est bien révolu. L'eau est devenue, que cela nous plaise ou non, un bien industriel qui avant de nous parvenir doit faire l'objet de nombreuses opérations. D'ailleurs, si nous n'agissons pas pour enrayer la

¹³ C'est une différence qui fonctionne à plein dans les pays émergents et qui explique largement la sous tarification qui conduit à des retards d'investissement et donc aux problèmes de baisse de qualité du service. Ces facteurs sont très liés dans le long terme.

dégradation de la ressource¹⁴ en amont il est plus que certain que le prix ne cessera de monter.

5. L'examen de la rentabilité du secteur fait ressortir un autre résultat paradoxal et contraire à l'opinion courante. Si l'on suit la presse française, ces groupes seraient les "émirs de l'eau" et dégageraient des profits énormes. Cette opinion se trouve confortée par la théorie économique selon laquelle un monopole non régulé devrait générer des profits de monopole tandis qu'un secteur très régulé devrait produire des résultats modérés.

Il se trouve qu'une opération de mesure aboutit à des résultats inverses à ce que nous devrions avoir. A partir des rapports d'activité des deux grands groupes français sur la période 1976-1996 et des résultats des 10 *Regional Water Corporations* présentés par la presse économique et les documents publiés par Ofwat nous avons construit une série statistique permettant de calculer un ratio profit d'exploitation/ chiffre d'affaires¹⁵, ratio très souvent utilisé dans les comparaisons internationales et entre secteurs par les analystes financiers. Il s'établit en moyenne à 7,2% pour l'activité eau de la Lyonnaise comme de la Générale sur la période 1976-1996, contre 33% en moyenne pour les dix *Regional Water Corporations* au cours de leurs sept premiers exercices (voir encadrés). En résumant la démonstration, les profits très élevés se trouvent du côté d'un marché régulé tandis que l'oligopole ancien et autorégulé fonctionne avec plus de modération quant aux profits. La situation anglaise se caractérise par des entreprises privées de service public à rentabilité élevée (Defeuilley 1998)¹⁶.

Ce résultat, totalement inverse par rapport aux attendus et dans des proportions très nettes appelle deux commentaires:

i) Lorsque nous avons produit en 1994 ce premier résultat¹⁷, avec bien sûr une série statistique moins longue, certains observateurs, qui doutaient que cela puisse être, expliquèrent que la très haute rentabilité anglaise venait d'un rodage du système ; il suffisait d'attendre. Or depuis le ratio n'a pas fléchi. Pourtant, depuis 1995 le régulateur anglais a mené des négociations avec les entreprises pour relever leurs obligations, réduire leurs profits sans que cela se traduise dans leurs résultats. Les entreprises soumises à ces nouvelles contraintes ont reconstitué leurs marges par différentes politiques. Plus récemment, lors des négociations de 1999 qui les soumettent à des obligations plus contraignantes tout se passe comme si ayant épuisé leurs marges de jeu (par des gains de productivité), elles devaient répercuter les nouveaux coûts induits sur le facteur travail. Plusieurs entreprises ont annoncé une réduction significative de leurs effectifs¹⁸. Elles n'ont pas envisagé de baisser leur rentabilité. Qu'est-ce à dire ?

¹⁴ Les cartes de pollution des rivières publiées par le Ministère de l'Environnement sont sans appel.

¹⁵ Nous avons retenu les comptes "société" et non "groupe" pour les deux firmes françaises. Le choix du "profit d'exploitation" comme indicateur permet d'isoler l'activité eau alors que le "profit avant impôt" (profit before tax) en général utilisé par les analystes financiers, fait remonter dans la société mère les activités des filiales qui souvent exercent d'autres activités. Compte tenu de la grande diversification des deux majors français une comparaison internationale s'en trouverait faussée.

¹⁶ Ch. Defeuilley. Régulation et service public, enseignements tirés de l'expérience britannique. Flux, n°31/32, janvier-juin 1998. Dans l'analyse des réformes préparées par le gouvernement de Tony Blair "a green paper", le Financial Times commente: "Les idées du Labour lorsqu'il était dans l'opposition de confisquer les profits trop élevés, ont été très adoucies". March 26, 1998.

¹⁷ D. Lorrain, L'oligopole compétitif. *Annales des Mines*, octobre 1994, p. 85-90.

¹⁸ Financial Times December 12, 1999, l'article d'Andrew Taylor et les réductions d'emplois : Severn 1000, Anglian et Yorkshire 500, Hyder 350, South West 200.

Cette réponse "brutale" et symétrique à l'action du régulateur témoigne d'une propriété très importante à prendre en compte pour débattre de la question des rentabilités. Dans un pays, ou dans une zone économique donnée les entreprises se doivent d'assurer une rentabilité moyenne attendue. Ces attentes partagées par tous les acteurs - dont les investisseurs - échappent à l'action du régulateur dans le court terme car c'est un produit de l'histoire économique de chaque zone. Les attentes des marchés à Hong Kong, New York, Londres, Paris et Francfort ne sont pas les mêmes. Les analyses passées de Michel Albert sur les différences entre les capitalismes anglo-américain et rhénan font encore sens, même si l'internationalisation des marchés des capitaux tend à niveler ces attentes. Et ce qui peut apparaître ici comme un bon résultat - 10% de ratio profit/chiffre d'affaires-, peut s'avérer totalement insuffisant ailleurs.

Cette analyse comparée des rentabilités en France et en Angleterre permet d'analyser autrement la question de la croissance des groupes français. Selon l'explication "classique", les formidables profits de l'eau expliqueraient leur diversification. Non seulement cette explication est partielle comptablement mais elle omet l'essentiel. Ces groupes doivent leur croissance à une vision stratégique et à une maîtrise du long terme. Il ont su s'engager au bon moment sur les marchés avant que les prix n'explorent. Leur croissance s'est faite en combinant deux grands mécanismes : reprises de régions, alliances amicales avec des entreprises, souvent familiales, présentes dans tel ou tel marché. Point d'OPA tonitruante et dispendieuse pour expliquer leur développement. A cette vision stratégique qui explique beaucoup, les analystes financiers opposent le *short termism* du capitalisme anglais. Le Financial Times expliquait ainsi plusieurs opérations de rachat en Angleterre par des groupes français: Thomson/Racal, Saint-Gobain/Meyer, Air Liquide-Air Products/BOC, Lafarge/Redland et offre sur Blue Circle¹⁹.

ii) La comparaison quoique nette peut néanmoins être soumise à discussion en raison du choix du ratio. On peut se demander en effet si pour un même volume d'activité, entre les groupes anglais et français les capitaux investis ne sont pas différents. Les *Regional Water Corporations*, propriétaires des actifs ont des capitaux investis élevés à rentabiliser tandis que les entreprises françaises travaillant plus en affermage auraient moins de capitaux à rémunérer et il serait donc normal qu'un profit moindre soit enregistré. Cet argument ancien²⁰ invite certainement à conduire des études approfondies car c'est une question qui ne se traite pas en une formule définitive²¹.

Au stade actuel des sources aisément disponibles nous ferons simplement observer que l'opposition entre une situation avec beaucoup de capitaux investis et une autre avec de "petits" investissements correspond à une simplification de la réalité. Les groupes français pratiquent certes l'affermage mais premièrement, les parties concessives n'ont pas complètement disparu et deuxièmement ils doivent faire des investissements complémentaires qui viennent épauler les investissements du domaine concessif. Les documents comptables distinguent dans les immobilisations corporelles celles du domaine concédé - c'est à dire les actifs des collectivités locales mis à la disposition de la firme pour la durée du contrat- et celles du domaine privé (voir tableau). L'examen sur trente ans des bilans de la Compagnie Générale des Eaux (Société) permet de mesurer les deux postes et conduit à plusieurs résultats.

¹⁹ Financial Times, C. Batchelor et D. Owen, French builders display their global ambitions, january 2000.

²⁰ Discussion avec le directeur adjoint du département Private Provision, Banque Mondiale 1995.

²¹ Voir l'argumentation du Haut Conseil, op. cité.

Il est clair que la simplification évoquée n'est pas soutenable compte tenu de la part des actifs privés. En 1967 pour une valeur de 1 du domaine concédé les actifs du domaine privé avaient une valeur de 0,82; en 1977 toujours pour 1 en concédé, le domaine privé passait à 1,3 ; en 1987 ce rapport s'établissait à 1,52 ; pour s'inverser en 1996 avec 0,68.

<u>Actifs au bilan, Compagnie Générale des Eaux (Société)</u>				
	<u>1967</u>	<u>1977</u>	<u>1987</u>	<u>1996</u>
Immobilisations du domaine concédé	89	287,7	703,2 1	692,3
Immobilisations du domaine privé	73	374,9	1 070,1	1 159,0
Ratio Privé/concédé	0,82	1,3	1,52	0,68

en millions de francs
Sources : rapport aux actionnaires 1967, p22 et 23, RA 1977 p70 et 94, RA 1987 p18 et 56, RA 1996 p28 et 58.

Le rapprochement de ces valeurs avec notre ratio du taux de profit fait ressortir une relation inverse à celle attendue par les détracteurs de l'argument de la profitabilité "raisonnable" : si la Compagnie investit peu elle devrait accepter des profits faibles, d'où la différence avec les RWC anglaises. De 1977 à 1987, les investissements du domaine privé augmentent, le profit d'exploitation rapporté à l'activité chute (7,9% en début de période et 5% en fin) ; dans la décennie suivante les investissements du domaine concédé repartent et le ratio monte (8,9% en fin de période). Etonnante situation d'une compagnie qui ne rémunérerait pas ses capitaux investis !

Pour comprendre cette situation il faut prendre en compte les amortissements et raisonner en cash flow. Les investissements du domaine concédé sont amortis sur la durée du contrat, donc du temps long, tandis que les investissements du domaine privé sont amortis selon les règles comptables habituelles, soit sur des durées inférieures à 7 ans. Que se passe-t-il lorsque la part des actifs du domaine privé augmente : les années 1967/1987 ? La Compagnie amortit, le compte de résultat enregistre des charges élevées qui pèsent sur le profit d'exploitation ; mais le cash flow reste important. Lorsque ce sont les Villes qui cette fois apportent les actifs, et on peut penser que ce fut le cas au début des années quatre-vingt dix avec la reprise de très grands services d'eau, Paris, Toulouse, Caen, Montpellier, Lorient, les amortissements progressent moins vite et le résultat d'exploitation monte.

On peut alors avancer comme hypothèse de travail qu'en définitive, en raison de réglementations contraignantes le cash flow global dégagé soit relativement stable (car en relation avec les volumes d'eau vendus), "raisonnable" et bien inférieur aux niveaux anglais. Le reste est une affaire de répartition entre le profit d'exploitation ou les amortissements, liée à l'origine des investissements : les Villes ou la Compagnie. Le système fluctue, en fonction des demandes des Villes, des conditions des marchés et des conceptions politiques. Lorsque la Compagnie apporte ses capitaux pour reprendre des réseaux, le profit chute mais elle amortit vite; dans l'autre branche du cycle caractérisée par un plus grand apport des Villes, son profit monte mais les amortissements s'étalent dans le temps et le cash flow reste relativement stable par rapport à l'activité.

Profitabilité des deux groupes français.

	Lyonnaise des eaux			Générale des eaux		
	Chiffre d'affaires	Profit d'exploitation	P/CA	Chiffre d'affaires	Profit exploitation	P/CA
1976	995	118	11,8%	2 854	222	7,8%
1977	1 117	124	11,1%	3 117	246	7,9%
1978	1 201	117	9,7%	3 472	274	7,9%
1979	1 487	174	11,7%	3 890	318	8,2%
1980	1 866	176	9,4%	4 557	387	8,5%
1981	2 039	183	9,0%	5 269	471	8,9%
1982	2 305	155	6,7%	6 065	479	7,9%
1983	2 646	191	7,2%	6 299	292	4,6%
1984	2 763	132	4,8%	6 925	323	4,7%
1985	3 083	164	5,3%	6 537	364	5,6%
1986	3 300	193	5,8%	7 115	334	4,7%
1987	3 640	228	6,3%	7 848	390	5,0%
1988	3 898	250	6,4%	8 522	480	5,6%
1989	4 267	268	6,3%	9 331	643	6,9%
1990	4 743	279	5,9%	10 602	740	7,0%
1991	5 113	322	6,3%	11 374	802	7,1%
1992	5 574	333	6,0%	12 457	1 065	8,5%
1993	6 064	423	7,0%	13 463	1 060	7,9%
1994	6 603	387	5,9%	14 446	1 163	8,0%
1995	7 012	378	5,4%	15 258	1 530	10%
1996	7 306	392	5,4%	15 864	1 411	8,9%

En millions de francs

Source: rapport aux actionnaires. Compte de la société. Pour la Générale des eaux, l'activité recouvre à 90% le secteur de l'eau. Elle inclut également ses engagements dans d'autres secteurs où elle commence à prendre pied (le chauffage urbain, les travaux) et les produits d'immeubles, les redevances d'utilisation.

Profitabilité des Regional Water Companies britanniques²²

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
Chiffre d'affaires	3,93	4,67	5,24	(4,91)	5,14	5,30	5,40
Operating profit	1,26	1,57	1,72	(1,46)	1,54	1,70	1,84
Profit/CA	32,1%	33,6%	32,8%	29,7%	30,0%	32,1%	34,1%

En milliards de £. Source Ofwat 1996.

²² Ces statistiques concernent les dix compagnies régionales privatisées en décembre 1989. Il faut les distinguer des statistiques du secteur de l'eau, les plus souvent commentées. Ces dernières incluent les Statutory Water Companies. Voir C. Defeuilley, Régulation et service public. Enseignements de l'expérience britannique. Flux/CNRS, n°31-32, p51. Pour les trois premières années, résultats de chaque compagnie, publiés dans notre article de 1994 op.cité. Pour la série 1993-1996, source Ofwat, 1996. Le décalage sur l'année 1993 tient aux périmètres prix en compte. Ofwat utilise des comptes recalés sur 1996 et concernant les activités régulées. Notre statistique part des résultats publiés chaque année.

De la régulation du secteur de l'eau.

6. La France dans les réseaux urbains part d'une architecture et de principes d'action qui peuvent être rappelés très rapidement. Le dispositif repose sur les villes assistées par de grands groupes à qui elles peuvent déléguer. Elles le font au moyen de contrats établis pour des durées comprises entre 7 et 25 ans selon la nature des responsabilités. A leur expiration les réseaux reviennent de droit à la puissance publique. Si les groupes ont effectivement une grande part des marchés dans les réseaux techniques urbains ce résultat provient non pas d'un vaste monopole territorial unique et permanent, comme en Angleterre, mais d'une somme de monopoles locaux accordés pour des durées limitées. Pour que ces monopoles soient reconduits, ce qui fut souvent le cas, l'entreprise doit faire ses preuves. Rien n'est jamais acquis. Cette architecture institutionnelle contient donc en soi un principe de mise en compétition.

Il est d'autres principes non écrits, ils jouent en arrière plan un rôle très important et peuvent être définis comme une culture commune partagées par tous les acteurs qui leur permet d'agir en commun en allant dans la même direction (les sciences cognitives parlent de *tacit knowledge*, les historiens de valeurs communes, la sociologie des organisations de culture).

- Il est admis que les firmes sont des firmes intégrées et non des spécialistes d'une seule tâche. Elles exploitent, maintiennent, construisent, conçoivent les équipements.
- Le système est pragmatique. Il repose moins sur l'affichage de grands objectifs de politique publique que sur la résolution de problèmes - *c'est un système orienté problèmes*, dans lequel les agents de base au contact du terrain, les élus responsables du secteur, les ingénieurs municipaux et ceux des firmes, ont toute leur place.
- Si les groupes ont une grande liberté d'action en comparaison des contrôles auxquels sont soumis leurs homologues anglais, ils agissent sous des principes supérieurs qui forment leur comportement. Premièrement ils se trouvent soumis aux obligations du service public : continuité, égalité et mutabilité. Deuxièmement, ils se trouvent soumis à une obligation de résultat.
- Le contrat, s'il est au cœur de la relation entre la puissance et la firme ne représente qu'un moment de cette relation. Ensuite, les relations se calent par rapport à des problèmes à résoudre et reposent largement sur la confiance. Ce qui veut dire en langage économique que confrontés à une situation d'incertitude les acteurs ont rédigé des contrats incomplets et qu'ensuite ils ont largement fait appel à la confiance pour les ajuster aux nouvelles situations.
- Ces principes non écrits se trouvent encadrés par une série de règles nombreuses, parfois anciennes qui font que les réseaux techniques urbains se trouvent très réglementés. Evoquons les principales d'entre elles, bien connues des juristes du secteur²³ : règles de la concurrence, réglementation des marchés publics, loi Sapin pour le choix du délégataire, règles d'urbanisme et procédures d'enquête publique, réglementation sanitaire et environnementale, obligation de comptes rendus techniques et financiers annuels²⁴, jurisprudence des tribunaux administratifs et du Conseil d'Etat.

²³ M. Long et alii, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. Paris, Dalloz, 1999, 12ème ed. M. Long. *L'évolution du service public*. Flux, n°31-32, op. cit. et également *Négocier, gérer et contrôler une délégation de service public*. Paris, La Documentation Française, 1999.

²⁴ Sur ce point, voir l'article de J.M. Salles et J. Inglès, Régulation de l'activité des délégataires de services de l'eau et de l'assainissement, qu'avons nous appris ? Flux 31/32, op. cit.

7. Une régulation locale. Plusieurs facteurs permettent de comprendre que le système puisse être régulé sans régulateur. Cette caractéristique hétérodoxe du modèle français est le résultat d'un système équilibré où concourent plusieurs facteurs dans un jeu de *check and balance*. Descriptivement, ils relèvent de trois catégories²⁵:

* l'organisation des marchés qui permet plusieurs mises en compétition : pour l'accès aux contrats, pour l'accès aux capitaux, pour une partie des travaux.

* la place du politique qui est à la fois signataire des contrats, légitime par l'élection et responsable vis-à-vis des électeurs/usagers. Cette triangulation du contrat, du service et du vote unit chaque acteur, lui donne un intérêt à agir et permet d'expliquer qu'une grande partie de la régulation se joue au plan local.

* le comportement des firmes qui doivent veiller à leur réputation malgré leurs monopoles. Ces trois grands mécanismes, l'organisation des marchés, la régulation globale et politique et la réputation contribuent à ce résultat d'une régulation sans régulateur.

8. Régulation sectorielle ou gouvernement municipal. Si le secteur de l'eau peut s'analyser et se réformer selon une propre logique interne il est important de prendre en compte qu'il s'est construit en complément de l'exercice du gouvernement municipal et que certaines propriétés en découlent. Cet argument permet de clairement démarquer deux filiations intellectuelles avec leurs conséquences pour la réforme. Soit on suit l'approche anglo-américaine et on fait des réseaux et des grands systèmes techniques des secteurs ayant leur propriétés spécifiques et on les organise secteur par secteur. Soit on considère que les réseaux techniques urbains sont une composante physique, morphologique essentielle de la gestion des métropoles et dans ce cas leur histoire et leur réforme se pense tout autant dans celle du gouvernement local que dans une logique sectorielle. Cette seconde approche qui s'inscrit dans notre tradition politique conduit à voir autrement la question du contrôle.

Economie de la variété et délégation. Pourquoi les Villes délèguent? Si l'on creuse cette question du côté de l'entreprise on trouve des principes d'économie industrielle qui s'appliquent aux réseaux comme à d'autres secteurs : économies d'échelle, économies d'envergure etc.. Du côté de la Ville cette opération permet de dégager une liberté de moyens. De sorte qu'une réflexion sur la délégation côté firme devrait toujours avoir pour symétrique une interrogation du côté Municipalité : qu'a-t-elle retrouvé comme marge de jeu ? Comment s'est-elle mobilisée sur d'autres priorités ? Le principe même de la gestion déléguée fait sens dans le cas de l'action des mairies qui relèvent d'une économie de la variété. Elles ont la responsabilité d'un très grand nombre de tâches hétérogènes et on comprendra aisément qu'elles ne peuvent pas être performantes partout. Il est donc normal qu'elles fassent appel à des acteurs spécialisés.

Faire ou faire-faire, deux architectures institutionnelles. Pour agir la puissance publique locale a le choix entre deux voies qui ont des implications institutionnelles. Une solution est de faire soi-même ou de faire-faire en s'impliquant fortement. Ce sont les cas respectifs des régies ou des SEM. Cette solution produit en longue période une architecture de structures locales, petites et indépendantes qui s'appuient pour les autres fonctions - recherche, innovation- sur l'Etat ou sur une structure centrale comme pour les Sociétés d'économie mixte. Cette solution implique pour la collectivité locale une mobilisation de ressources humaines et un fort engagement.

²⁵ Lorrain D., « Les services urbains, le marché et le politique », in Martinand C. (dir.). *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, Paris, Economica, 1993. *Gestions urbaines de l'eau* (introduction). Lorrain (dir.). Paris, Economica, 1995.

Si pour diverses raisons les élus ne souhaitent pas s'engager dans cette voie alors ils peuvent déléguer. Ce cas implique que l'on accepte une autre architecture : des firmes qui intègrent des fonctions, ont une relative liberté d'action et sont jugées aux résultats. Elles intègrent la gestion des risques, des arbitrages d'investissements entre des territoires, le développement d'une politique de recherche et différents maillons d'une filière industrielle. L'économie institutionnelle nous dit que c'est historiquement cette supériorité de coordination par rapport au marché, ou à la bureaucratie qui explique le succès mondial de cette forme d'organisation : la grande entreprise intégrée et maintenant la grande firme cellulaire en réseau. Le débat français ignore l'implicite de l'économie institutionnelle et se bloque sur le droit du contrat : sélection, contrôle.

Le recours à la gestion déléguée suppose l'acceptation de cet implicite. Lire cette deuxième voie d'action avec les critères de la première n'a aucun sens et conduit même à des gaspillages : doubler les fonctions intégrées dans la grande firme par les contrôles importés de la première solution.

9. Cette architecture avec de grandes firmes présente certains avantages dans le contexte actuel.

91. En France, ces grands groupes constituent un pôle structuré qui équilibre la baisse d'influence de l'Etat et la faiblesse des moyens des collectivités locales : dispersées en un grand nombre de communes et par ailleurs largement absorbées par le processus de décentralisation et ses suites.

92. A l'étranger, ils représentent une force d'exportation, tant dans les grands pays industriels que dans les pays émergents. Et avec eux ce sont à la fois des équipements qui s'exportent mais aussi les éléments plus immatériels d'une ingénierie globale : des solutions techniques, des normes, des principes d'action, des systèmes institutionnels.

93. Le fait de promouvoir une architecture institutionnelle, reposant sur des contrats signés par des élus locaux, revient à renforcer leurs pouvoirs, leur légitimité. Il s'agit d'une solution très importante pour le gouvernement des grandes métropoles dans les pays émergents. Les solutions recommandées à partir de la gestion des réseaux techniques urbains se trouvent en phase avec celles qui peuvent être faites par d'autres institutions françaises dans le cadre de programmes de coopération: ministère des Affaires Etrangères, ministère de l'Equipeement.

94. Le fait que ces entreprises privées puissent intégrer plusieurs fonctions est un élément capital, très important dans le contexte actuel de dérégulation où le démembrement de grandes firmes (*demerging, unbundling*) est régulièrement préconisé par les économistes. Cette configuration intégrée permet de résoudre deux grandes famille de problèmes.

Premièrement, leur force en moyens humains, financiers et technologiques permet de réintroduire des économies d'échelles dans des exploitations indépendantes les unes les autres. Ceci est obtenu grâce aux procédures internes de ces groupes, qui diffusent les solutions techniques, forment les hommes, optimisent l'usage de ressources communes - capitaux, trésoreries, équipements et consommables. On parlera d'économie d'échelle à l'unité par mise en réseau.

Deuxièmement, les grandes entreprises représentent un pôle actif dans la construction des marchés. Il s'agit d'un facteur capital dans ce type d'activité. "L'économie standard" repose

sur l'idée d'un cadre, de joueurs et de règles préalables à l'action ; la réforme consisterait alors à modifier cadre et règles pour changer le cours du jeu. Il se trouve que cette idée ne résiste pas à l'observation. L'histoire des réseaux techniques urbains au début du siècle dans les pays industriels, comme ce qui se passe aujourd'hui dans les pays émergents montre clairement que le premier problème tient au défaut d'un cadre d'action clair et de règles partagées par les acteurs²⁶. Si les institutions et les règles n'existent pas elles doivent être construites. Elles ne le sont pas par un réformateur en position surpuissante, extérieur au jeu, doté d'une vision et de pouvoirs supérieurs, elles le sont par les acteurs eux mêmes dans le cours de l'action. Autrement dit, une question centrale de l'économie des réseaux urbains est celle de la construction des marchés. Ce fut le cas au début du siècle pour l'eau, le gaz de ville, puis l'électricité et aujourd'hui pour les industries de l'information. De grandes firmes intégrées présentent un avantage pour la résolution de ce problème. Elles disposent de moyens qui leur permettent de travailler sur le temps long. Elles peuvent agir aux différents niveaux institutionnels impliqués: exploitations à la base, institutions nationales, organismes prescripteurs internationaux.

Si on résume l'argument, les firmes qui agissent dans ce secteur ne se définissent pas seulement comme des organisations dédiées à la production de biens et de services dans des marchés préexistants ; ce sont aussi des institutions qui incorporent dans leur comportement des facteurs politiques leur permettant de participer à la construction du cadre et des règles d'action. Cette nécessité pour l'action de disposer de grandes institutions privées plaide en faveur de grandes firmes.

Recommandations.

Si l'on admet la démonstration d'une économie organisée autour du temps long, de la rationalité limitée, du monopole naturel ; si on considère que la relation principale entre des collectivités locales et des grandes firmes, repose sur des contrats incomplets et la confiance, alors les solutions adoptées ont une certaine robustesse eu égard aux contraintes. Dans la phase actuelle le rôle de la puissance publique ne nous semble pas être de bouleverser l'architecture du secteur.

10. Des analyses exposées succinctement nous déduisons que certains éléments du système français ne doivent pas être changés.

10.1. Il faut garder le concept de grande entreprise intégrée avec l'acceptation des coordinations internes à la firme et un jugement de la puissance publique sur les résultats. Ceci a deux conséquences pratiques. Premièrement doit être posée la différence entre marché de travaux et contrat de délégation de services publics et en tirer les conséquences dans le droit français et européen. Deuxièmement, si on admet le principe de l'efficacité de coordinations internes aux firmes il ne faut pas rentrer dans une culture de la procédure. Une collectivité locale a le choix entre "faire" et "faire-faire" ; si elle opte pour la seconde voie ce n'est pas pour y consacrer la même énergie que dans le cas de la première.

²⁶ Sur le défaut des conditions préalables et l'idée de construction, voir le n° spécial de *Flux*, volume 10, Octobre Décembre 1992 -Genèse de modèles- (consacré à l'Angleterre et l'Allemagne au début du siècle; le Brésil et la Hongrie aujourd'hui). Voir aussi les chapitres sur Caracas (H. Coing), la Côte d'Ivoire (JC. Lavigne), l'Indonésie (E. Baye), l'Italie (M. Venturini), in *Gestions urbaines de l'eau* (op. cité). Voir notre mise en perspective historique: La politique à tous les étages, in *Villes en Europe*, Bagnasco et Le Galès (dir.). Paris, La Découverte, 1997.

10.2. Il faut garder la solution d'une régulation par équilibre de système. Dans cet ensemble le positionnement des Villes et des maires comme élément central de tout le dispositif doit être maintenu et renforcé en France et exporté à l'étranger. Par conséquent il ne nous semble pas nécessaire de créer une instance de régulation dotée de larges pouvoirs, selon le modèle anglais. Elle ferait double emploi avec ce qui s'accomplit déjà au niveau des Villes

10.3. Ce maintien d'une régulation par équilibre de système se trouve fondé aussi sur le refus de l'idée qu'il suffirait de mettre au point "un mécanisme sophistiqué" pour que la relation public-privé dans les réseaux urbains puisse être optimale ; certains optent pour les enchères de Vickrey, d'autres sur une procédure d'offre faite sur un chiffre d'affaires etc.

Nous ne sommes pas convaincus que l'équilibre d'une relation contractuelle de longue durée puisse être contenu tout entier dans une seule formule. Le monde est trop complexe et imprévisible pour s'ajuster à une seule réduction. Les réseaux techniques urbains sont une composante à part entière des villes, de leur histoire, de leurs changements, de leurs crises ; les mécanismes économiques et institutionnels qui permettent de les piloter doivent donc incorporer cette complexité. Cette réalité comme l'observation de l'histoire de ce secteur sur plus d'un siècle en France nous conduit à recommander un système en *check and balance*.

11. Les trois fonctions d'une agence de régulation.

La dimension du temps doit être incorporée dans une stratégie de réforme. Si l'objectif n'est pas de remettre en cause la structure oligopolistique du secteur et le cœur de son fonctionnement, il peut être optimisé en développant des mécanismes de compétition. Ce pourrait être le rôle d'une agence agissant dans trois directions. Et au vu des premiers résultats il sera temps d'ajuster les missions, de renforcer les moyens si nécessaire.

11.1. Les longs développements que nous avons dû consacrer à la discussion de questions controversées montrent si besoin en était que dans un univers de passions et de connaissances approximatives le rôle d'une agence pourrait être de produire et de diffuser sur des points stratégiques des informations fiabilisées, afin qu'elles puissent être partagées par tous les acteurs et que le débat collectif porte sur les vrais enjeux. Autrement dit, la première fonction d'une telle agence, avec l'appui des services de l'Etat, des agences de bassin et de la recherche serait de dire le "vrai" sur des questions stratégiques.

11.2. Les firmes disposent de rentes d'information car elles connaissent les contrats, les expériences étrangères etc. Le rôle d'une agence nationale devrait être de réintroduire de l'information dans le jeu (sur les prix, sur les contrats, sur des expériences étrangères) au bénéfice des élus locaux dispersés dans leurs 12,000 autorités organisatrices.

Par rapport à une typologie des solutions régulatrices (encadré), nous recommandons une solution "coup de projecteur". Elle vise à introduire de la compétition statistique. L'agence dispose du pouvoir de mener des investigations poussées en France ou à l'étranger dans un genre qui ne relève par nécessairement du contrôle (Claude Henry parle de *sunshine competition*).

11.3. Dans un secteur en voie de mondialisation, ce qui représente un très grand changement historique, le rôle d'une telle agence serait aussi d'exposer dans les pays émergents ce que peuvent être les voies de la réforme, ce qu'en sont les présupposés institutionnels. Il y a certainement un espace à occuper, et un ton à trouver, entre les stratégies des firmes et les grandes institutions internationales.

Encadré**Les cinq types de régulation.**

- la régulation par coup de projecteur (ou sunshine regulation)
- la régulation par auto-discipline
- la régulation transversale main légère
- la régulation sectorielle indépendante
- la régulation quasi-juridictionnelle

Source, Dumez & Jeunemaître. Les institutions de la régulation des marchés. Revue Internationale de Droit Economique, 1999, n°1.

◦ ◦
◦

L'économie de la gestion déléguée s'est édifiée en France sans véritable débat politique et économique sur les choix d'architectures institutionnelles et leurs conséquences. Si bien que la culture spontanée qui remonte aujourd'hui, vient bien sûr, de notre vieux fonds français du contrôle et de l'économie administrée. Avant de bifurquer il serait bon de comprendre les propriétés de la solution existante.

Notre point de vue sur ces questions est de dire que sans projet explicite, les acteurs de ces secteurs en France ont "inventé" une configuration originale, contre-intuitive par rapport aux catégories françaises habituelles, de la hiérarchie, du formalisme et du contrôle. C'est un système pragmatique, orienté-problèmes et qui produit des performances. Il a pu développer sa propre originalité parce qu'il en a eu la liberté, sous un ensemble de contraintes (répondre aux critères du service public, faire face aux contraintes du marché - rentabilité, croissance). Il est très important de bien faire comprendre les catégories qui le constituent avant de le réformer. La logique serait de reconnaître qu'il y a deux voies d'action - directe ou déléguée - et de travailler à les optimiser en appliquant à chacune des critères cohérents avec ce qui lui donne une unité.